



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2017

E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz

Bisaz, Corsin ; Serdült, Uwe

Abstract: Welche Herausforderungen würde eine digitalisierte Unterschriftensammlung in der Schweiz mit sich bringen? Diese Frage wird sich je länger je mehr aufdrängen – auch wenn der Bundesrat das E-Collecting bis auf Weiteres dem E-Voting hintanstellt. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Diskussion halten wir nicht E-Voting, sondern E-Collecting für die eigentliche Revolution der direkten Demokratie. Eine allfällige Anwendung auf das Volksreferendum und die Volksinitiative birgt Risiken für das politische System, doch bestehen Lösungsansätze.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-150203>
Journal Article

Originally published at:

Bisaz, Corsin; Serdült, Uwe (2017). E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. LeGes: Gesetzgebung Evaluation:531-545.

Dokument	LeGes 2017/3 S. 531
Autor	Corsin Bisaz, Uwe Serdült
Titel	E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz
Seiten	531-545
Publikation	LeGes - Gesetzgebung & Evaluation
Herausgeber	Bundeskanzlei
ISSN	1420-2395
Verlag	Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL)

LeGes 2017/3 S. 531

E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz

Corsin Bisaz und Uwe Serdült

Welche Herausforderungen würde eine digitalisierte Unterschriftensammlung in der Schweiz mit sich bringen? Diese Frage wird sich je länger je mehr aufdrängen – auch wenn der Bundesrat das E-Collecting bis auf Weiteres dem E-Voting hintanstellt. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Diskussion halten wir nicht E-Voting, sondern E-Collecting für die eigentliche Revolution der direkten Demokratie. Eine allfällige Anwendung auf das Volksreferendum und die Volksinitiative birgt Risiken für das politische System, doch bestehen Lösungsansätze.

1 E-Collecting als logischer nächster Schritt

Immer mehr Transaktionen aus Bereichen unseres täglichen Lebens verlagern sich in die digitale Welt. Ohne Internetverbindung geht im Geschäftsleben fast nichts mehr. Aber auch privat nutzen wir das Internet rege für Reisen und Freizeit. Im öffentlichen Bereich stellen die Behörden bereits heute eine Fülle an Dienstleistungen teilweise oder ganz digital via Internet zur Verfügung. Die Einführung von Vote électronique – wie das Abstimmen und Wählen via Internet in der Schweiz genannt wird – kommt voran, den einen zu langsam, andere würden lieber ganz darauf verzichten. Auch neben dem E-Voting kommt digitale Technologie heute schon routinehalber im ganzen Zyklus von Wahlen und Abstimmungen zum Einsatz, sei es bei der Verwaltung von Stimmregisterdaten, dem Druck von Stimmrechtsausweisen sowie dem automatisierten Erkennen von Wahlzetteln bei der Auszählung von Stimmen (Serdült et al. 2016). Da mag es zunehmend als Anomalie erscheinen, dass Unterschriften für Referenden und

Volksinitiativen immer noch «offline», auf Papier gesammelt werden müssen. Der nächste Schritt scheint vorgegeben. Die aufwendige Arbeit des Unterschriftensammelns auf der Strasse oder per Korrespondenz kann digital abgewickelt werden; die Transaktionskosten lassen sich sowohl auf Seiten der Initiantinnen und Initianten als auch auf Seiten der Behörden senken (vgl. auch die Motion Jacqueline Fehr [08.3908] «Stärkung der Demokratie durch E-Collecting» vom 18.12.2008, mit Stellungnahme des Bundesrates vom 18.2.2009).

LeGes 2017/3 S. 531, 532

Die elektronische Sammlung von Unterstützungsbekundungen via Internet nennen wir E-Collecting (Braun Binder 2014, 539; Glaser 2015, 291; Perriard 2012, 157).¹ E-Collecting ist in Europa noch nicht stark institutionalisiert. Angetrieben von der Europäischen Bürgerinitiative hat es sich jedoch in Finnland und Lettland in relativ kurzer Zeit zu einem etablierten Kanal entwickelt. In den Niederlanden hat E-Collecting sogar eine konsultative Referendumsabstimmung ausgelöst. Es ist anzunehmen, dass weitere europäische Staaten diesen Beispielen folgen werden.

Die Entwicklung von E-Collecting in der Schweiz ist in der dritten Projektetappe von Vote électronique vorgesehen, doch hat der Bundesrat am 5. April 2017 beschlossen, die diesbezüglichen Arbeiten aufgrund knapper Ressourcen zu sistieren. Es gibt unserer Ansicht nach weitere gewichtige Gründe, die ein Innehalten beim E-Collecting rechtfertigen (vgl. dagegen Graf 2017). Nach einigen Vorüberlegungen zur «elektronischen Unterschriftensammlung» und zur Identifizierung besprechen wir anhand der Beispiele Niederlande und Finnland, mit welchen Herausforderungen die direkte Demokratie in der Schweiz konfrontiert werden dürfte, sollten Unterzeichnungen dereinst auch elektronisch via Internet gesammelt werden können. Die Niederlande stellen das abschreckende Beispiel dar, Finnland (und Lettland) veranschaulichen eine sinnvolle Art und Weise, mit E-Collecting umzugehen.

2 Ausgangslage für E-Collecting in der Schweiz

2.1 Funktion der Unterschriftensammlung

Volksreferenden setzen immer, Volksinitiativen meistens die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten voraus, damit es zur beabsichtigten Volksabstimmung kommt. Das Erfordernis einer innert Frist zu sammelnden Mindestanzahl von Unterstützungsbekundungen soll sicherstellen, dass die Volksabstimmung einem verbreiteten Bedürfnis von Stimmberechtigten entspricht. Die Sammelfrist und das Unterstützungsquorum sind eng miteinander verknüpft. Sie sind nicht bloss Formalitäten, sondern gehören zur Charakteristik eines konkreten Volksrechts (vgl. Albrecht 2003, 153, 207 und *passim*).

Sind Sammelfristen zu kurz oder Unterstützungsquoren zu hoch, verunmöglichen sie die Anwendung der Instrumente. Kurze Sammelfristen und hohe Unterstützungsquoren bedeuten faktisch auch eine Einschränkung des Kreises von Personengruppen, die eine Unterschriftensammlung erfolgreich durchführen können, auf solche, die über eine grosse politische Macht, einen hohen Organisationsgrad und wohl auch über entsprechende Mittel verfügen. Lange Sammelfristen und tiefe Unterstützungsquoren können demgegenüber eine Flut von Initiativen und Referenden ermöglichen. Das kann sowohl zur Überlastung staat-

LeGes 2017/3 S. 531, 533

¹ Der vorliegende Diskussionsbeitrag stützt sich auf Arbeiten, die in den letzten vier Jahren am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich unter dem Schlagwort «e-Democracy» entstanden sind. Siehe etwa: Braun Binder (2014), Bisaz (2015), Germann & Serdült (2017), Glaser (2015), Langer (2014), Mendez & Serdült (2014), Serdült et al. (2016; 2016a).

licher Institutionen als auch zur übermässigen Belastung des Volkes als Staatsorgan führen. Nur adäquate Regelungen der Sammelfristen und Unterstützungsquoren können sicherstellen, dass in erster Linie breit abgestützte Anliegen zustande kommen (vgl. zum Ganzen auch BGE 140 I 58).

Was adäquat ist, zeigt sich erst, wenn mit einer Regelung Erfahrungen gesammelt werden konnten. Die Diskussionen um eine allfällige Erhöhung des Unterstützungsquorums für Volksinitiativen auf Bundesebene legen allerdings ein beredtes Zeugnis davon ab, dass solche Erfahrungen unterschiedlich gewertet werden können. Die relative Stabilität der Unterstützungsquoren in der Schweiz kann angesichts ihrer jederzeitigen Abänderbarkeit zumindest als Indiz dafür gewertet werden, dass sie sich insgesamt bewährt haben.

2.2 Die Identifizierung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner

Die Unterstützung eines Referendums- oder Initiativbegehrens setzt voraus, dass die jeweilige Person am Tag der Einreichung eines Unterschriftenbogens zur Stimmrechtsbescheinigung im Stimmregister eingetragen ist (Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte, VPR, Art. 19 Abs. 1 i. V. m. Art. 26). Ihr soll es nicht möglich sein, ein Begehren mehrfach (Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte, BPR, Art. 61 Abs. 3 resp. Art. 61 Abs. 3 i. V. m. Art. 70) oder gar unter falschem Namen (Strafgesetzbuch, StGB, Art. 282) zu unterstützen. Aus diesem Grund muss die unterzeichnende Person identifiziert werden.

Heute erfolgt die Unterschriftensammlung anhand von Unterschriftenbogen, die neben dem Begehren insbesondere Felder enthalten für den Namen und Vornamen sowie die Unterschrift der stimmberechtigten Person, die das Begehren unterstützen möchte (BPR Art. 61 Abs. 1 i. V. m. Art. 70). Zusätzlich muss die betreffende Person alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung ihrer Identität nötig sind, wie Geburtsdatum und Wohnadresse (BPR Art. 61 Abs. 1 i. V. m. Art. 70). Zurzeit beschränkt sich die Digitalisierung in diesem Verfahrensabschnitt darauf, dass die leeren Unterschriftenbogen für Volksreferenden (BPR Art. 60a) und für Volksinitiativen (BPR Art. 69a) elektronisch zum Ausdruck bereitgestellt werden.

Während beim E-Voting aus juristischer Sicht die Wahrung des Stimmgeheimnisses im Vordergrund steht (vgl. Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique, BBl 2006 5459, 5465), ist es beim E-Collecting somit die Identifizierung der unterzeichnenden Personen. Die heutige rechtliche Regelung kann keine sichere Identifizierung der unterzeichneten Personen garantieren. Das ändert an ihrer Ausrichtung auf die Identifizierung nichts, sie ist dem Mangel an praxistauglichen Alternativen geschuldet und nicht *ratio legis* (vgl. aber Braun Binder 2014, 554). Sollten sich beim E-Collecting bessere Identifizierungsmöglichkeiten eröffnen, sind diese wünschenswert. Die Bedeutung der Identifizierung der Unter-

LeGes 2017/3 S. 531, 534

zeichnerinnen und Unterzeichner ist auch der Grund, weshalb die Erfahrung mit den sich ebenfalls stark ausbreitenden E-Petitions-Plattformen kaum Rückschlüsse auf E-Collecting zulässt (vgl. auch Botschaft über eine Änderung des BPR, BBl 2001 6401, 6416 f.; und allgemein zu E-Petitionen in der Schweiz Bisaz 2015). Kein Zweifel besteht daran, dass für E-Collecting eine eigene gesetzliche Grundlage mit ganz spezifisch auf die digitale Identifizierung ausgerichteten Anforderungen zu schaffen wäre.

2.3 Die elektronische Identifizierung

Aus Anwendungssicht entsprechen die Schritte zur Stimmabgabe mithilfe eines Computers beim E-Voting weitgehend jenen bei der brieflichen Stimmabgabe. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich die noch junge Diskussion zum E-Collecting ebenfalls von der Vorstellung leiten liess, es handle sich bei dessen Einführung einfach um eine Unterschriftensammlung im digitalen Raum, es fehle bloss noch eine staatlich anerkannte elektronische Unterschrift der Stimmberechtigten. Angesichts der technischen Entwicklung und des Aufbaus von E-Government-Plattformen erscheinen inzwischen jedoch andere elektronische Identifizierungsverfahren für die Durchführung von E-Collecting naheliegender.

Im elektronischen Verkehr haben sich eigenständige Identifizierungsverfahren durchgesetzt, die nicht mehr einfach als digitale Entsprechung zur Unterschrift begriffen werden können. Beim E-Banking, einem besonders sensiblen Bereich, wird die Identifizierung typischerweise beim Betreten einer entsprechenden Internet-Plattform durchgeführt: durch Eingabe von Passwörtern, die der Kunde oder die Kundin auf einer Liste zugeschickt erhalten hat, die anhand einer besonderen Applikation oder eines gesonderten Geräts erst kreiert oder zugeschickt werden müssen. Auch im elektronischen Verkehr zwischen Privaten und staatlichen Behörden zeichnet sich eine rasche Entwicklung in diese Richtung ab: Geplant sind bis 2019 ein einheitliches Anmeldeverfahren für die elektronischen Portale des Bundes, der Kantone und ihrer Gemeinden («Identitätsverbund Schweiz») sowie eine national und international gültige elektronische Identität (eID).² Dagegen ist die vormals beim E-Collecting so zentrale elektronische Unterschrift bloss subsidiär vorgesehen³ und scheint ein technisch weitaus umständlicheres Verfahren zur Identifizierung einer Person zu sein als das vorgesehene Einloggen mit einer eID.

| LeGes 2017/3 S. 531, 535

3 Erfahrungen mit E-Collecting

3.1 Einleitung

Ein Blick auf die in verschiedenen Staaten gesammelten Erfahrungen mit E-Collecting dürfte für die Schweiz von Interesse sein. Sowohl politische Systeme mit direkt-demokratischen Elementen «von unten», die via Unterschriftensammlung zu einer Abstimmung führen können, als auch E-Collecting sind weltweit zwar im Trend, aber immer noch relativ selten (Setälä und Schiller 2012; Serdült et al. 2016; 2016a). Dafür, dass es nicht zu einer Überschneidung beider Elemente kommen kann, haben in allen uns bekannten Fällen präventiv die Gesetzgeber oder im Nachhinein die Gerichte gesorgt.

So ist auf lokaler Ebene in Schweden E-Collecting in einigen Städten voll implementiert, darf aber nicht angewandt werden, wenn damit ein Referendum ausgelöst werden kann (Serdült et al. 2016, 29). In denjenigen Bundesstaaten der USA, in denen Unterschriften zu Abstimmungen führen können, haben Gerichte die Gesetzgebung bis anhin so interpretiert, dass Unterstützungsbekundungen für ein Anliegen in Form von Unterschriften «wet» (also «nass», mit Tinte) abzugeben sind und nicht digital erfolgen können (Serdült et al. 2016, 30).

² Siehe die operativen Ziele im E-Government-Schweiz-Schwerpunktplan 2017–2019, am 26.04.2017 verabschiedet durch den Steuerungsausschuss, abrufbar unter: www.egovernment.ch/de/umsetzung/schwerpunktplan1, S. 8 f.).

³ *Ibid.*, S. 9.

Weltweit haben Gesetzgeber und Gerichte bisher wohl deshalb mit derart grosser Zurückhaltung auf elektronische Unterschriftensammlungen reagiert, weil sie erkannt haben, dass in einem System mit direkt wirkenden Volksabstimmungen die Auswirkungen auf das politische System als Ganzes nicht absehbar sind.

3.2 Das Beispiel der Niederlande

Zu einem Durchbruch von E-Collecting kam es überraschenderweise in den Niederlanden, wo dieses direkt zu einer Volksabstimmung führen kann: Am 6. April 2016 haben die Niederlande in einer konsultativen, aber politisch quasi-verbindlichen Volksabstimmung über das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine abgestimmt. In einer Vorstufe waren zuerst innert 4 Wochen 10 000, dann innert 6 Wochen 300 000 Unterschriften zu sammeln. Die konsultative Abstimmung ist nur gültig, wenn das Beteiligungsquorum von 30 Prozent des Elektorats übertroffen wird. Fast alle Unterschriften wurden elektronisch gesammelt. Obwohl elektronische Unterschriften für die Unterstützung eines Referendums in den Niederlanden gesetzlich zugelassen sind und es eine Infrastruktur für die digitale Identifizierung gibt, besteht kein offizielles Portal zum Unterschriftensammeln. Die Initiantinnen und Initianten des Ukraine-Referendums haben deshalb eine Open-Source-App kreiert, die es ermöglicht, auf dem Unterschriftenbogen die eigene Unterschrift mit einem Stift oder Finger zu «zeichnen».

LeGes 2017/3 S. 531, 536

Innerhalb der ersten 24 Stunden sind gemäss Angaben der Initianten von GeenPeil (seit 2015 die Kampagnenorganisation des provokativen Blogs GeenStijl, der mit mehreren zehntausend Besucherinnen und Besuchern pro Tag zu den zehn meistbesuchten News-Websites in den Niederlanden gehört) 30 000 digitale Unterzeichnungen zustande gekommen, nach der ersten Woche lag der Stand bei 80 000, nach einem Monat bei 240 000. Die insgesamt notwendigen 300 000 sind letztlich mit 451 666 Unterzeichnungen deutlich überschritten worden, wobei während des Endspurts allein in den letzten zwei bis drei Tagen noch einmal gegen 150 000 (!) elektronische Unterzeichnungen zusammengekommen sind. Gemäss Auskunft einer der Initiantinnen wurde vor dem letzten Wochenende vor Ablauf der Frist an alle, die das Referendum bereits digital unterstützt hatten, eine E-Mail versandt mit der Bitte, noch mindestens eine weitere Unterzeichnung beizubringen.⁴ Der Aufwand für diese eine E-Mail war gering und scheint sich gelohnt zu haben. Wie das Beispiel zeigt, wird die E-Mail-Adresse in einer Demokratie mit E-Collecting zur entscheidenden Kampagnen-Währung.⁵

Die Initiantinnen und Initianten mussten die elektronisch gesammelten Unterschriften gemäss geltendem Recht bei der Wahlkommission auf Papier ausgedruckt einreichen. Die Wahlkommission musste wiederum die so eingesandten Unterschriften mit Hilfe einer zusätzlich entwickelten Applikation digital einlesen, um sie überprüfen zu können. Nur so liessen sich die eingereichten Unterschriftenbogen innerhalb der gebotenen Frist mindestens stichprobenweise überprüfen.⁶ Die Regierung hat daraufhin die Gültigkeit der elektronisch gesammelten Unterschriften bestätigt. Sie wird dies wohl auch in Zukunft so handhaben. Direkt nach dem erfolgreichen

⁴ Persönliche Mitteilung per E-Mail vom 24. Okt. 2016.

⁵ In letzter Konsequenz verlieren deshalb auch an und für sich harmlose E-Petitionsplattformen ihre Unschuld. E-Petitionen werden in diesem Kontext zur Vorstufe von Unterschriftensammlungen. So haben wiederum in den Niederlanden Gegner von CETA/TTIP bereits 200 000 E-Mail-Adressen gesammelt, um sie dann während der Referendumskampagne einsetzen zu können.

⁶ Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016, Secretariat Kiesraad, 24 May 2016, www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2016/05/24/advies-kiesraad-evaluatie-referendum (21. Okt. 2016).

Abschluss der Unterschriftensammlung haben Politikerinnen und Politiker die Verdoppelung der notwendigen Anzahl Unterstützungen auf 600 000 gefordert.

3.3 Das Beispiel Finnland

In Finnland hat die Einführung von E-Collecting im Rahmen der auf europäischer Ebene weitgehend zahnlosen Europäischen Bürgerinitiative (EBI; vgl. Langer 2014) dazu geführt, dass ein neues nationales Volksrecht entstanden ist (Christensen et al. 2015; 2017; Seo 2017). Dieses umfasst das Recht auf Lancierung einer «Gesetzesinitiative» im Inland, die an das Parlament gerichtet ist (§ 2,3 des Citizens' Initiative Act vom 13. Jan. 2012, in Kraft seit dem 1. März 2012). Finnische Staatsbürgerinnen und -bürger müssen sich zu diesem Zweck mit Name, Geburtsdatum und Wohnort auf der Website «Open Ministry» (www.kansalaisaloite.fi) eintragen. Die Website wird vom Justizministerium betrieben. Um vom Parlament berücksichtigt zu werden, muss eine Vorlage innerhalb von 6 Monaten 50 000 Unterschriften auf sich vereinen (§ 5). Es ist möglich, neue Gesetze, Gesetzes-

LeGes 2017/3 S. 531, 537

änderungen oder die Abschaffung eines bestehenden Gesetzes vorzuschlagen (explizit ausgenommen sind jedoch völkerrechtliche Verträge sowie direkt budgetrelevante Vorlagen). Zusätzlich können Vorschläge genereller Natur im Sinne einer allgemeinen Anregung eingebracht werden. Das Parlament ist nach Zustandekommen einer Initiative aber frei, einen Vorschlag nur teilweise oder auch gar nicht anzunehmen. Grundsätzlich werden Initiativen aber gleichwertig behandelt wie reguläre Gesetzesvorlagen, bei denen es auch keine Garantie auf Erfolg gibt (inkl. Behandlung in Kommissionen, Anhörung von Expertinnen und Experten und Behandlung im Plenum).⁷

Zusätzlich zur E-Collecting-Website des Justizministeriums ist es möglich, Unterschriften auf einer sogenannten «crowdsourcing legislation»-Plattform zu sammeln, auf der über die vorgeschlagenen Initiativen auch in Online-Foren debattiert werden kann (siehe Avoim Ministeriö, www.avoinministerio.fi). Weitere Plattformen mit demselben Zweck wären erlaubt, solange sie gewisse formale Kriterien erfüllen und von der zuständigen finnischen Behörde zertifiziert sind. Avoim Ministeriö wird von einer auf Freiwilligenarbeit basierenden Nichtregierungsorganisation ohne Parteibindung geführt. Dieses war bei mehreren der bisher (Stand: Febr. 2017) 17 Initiativen massgeblich involviert, die das Unterstützungsquorum innerhalb der Frist erreicht haben und beim Parlament eingereicht wurden.

Die Unterschriftensammlung muss Formvorschriften gemäss der *Personal Data Act* erfüllen. Wenn die nötigen Unterschriften vorliegen, werden sie von den Initiantinnen und Initianten (oder einer Stellvertreterin oder einem Stellvertreter) dem Einwohnermeldeamt zur Bescheinigung vorgelegt. Bevor die Unterschriften übergeben werden, müssen sich die Initiantinnen und Initianten und das Einwohnermeldeamt darüber verständigen, wie die elektronischen Unterschriften übermittelt werden sollen. Elektronisch gesammelte Unterschriften dürfen aus Sicherheitsgründen nicht als E-Mail-Anhang versandt werden, und sie dürfen keiner weiteren Stelle zugänglich gemacht werden. Unterschriften auf Papier sind immer noch möglich, werden aber interessanterweise nur stichprobenartig überprüft. Eine erfolgreiche Zertifizierung wird dann zusammen mit der Initiative dem finnischen Parlament zugestellt. Den Initiantinnen und Initianten wird empfohlen, mehr Unterschriften einzureichen als das Minimum. Sie können, falls weniger als 50 000 Unterschriften zusammenkommen, im Gegensatz zur Schweiz aber weitere, neue Unterschriften nachreichen. Der

⁷ Ganz ähnlich funktioniert E-Collecting auch in Lettland. Soweit wir es überblicken können, sind Finnland und Lettland die beiden einzigen Länder weltweit, in denen E-Collecting bei Erreichen des Sammelquorums innerhalb der Frist zwingend ein Gesetzgebungsverfahren mit Parlamentsdebatte und Parlamentsentscheid anstossen kann.

Zertifikationsentscheid kann in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren angefochten werden.

LeGes 2017/3 S. 531, 538

3.4 E-Collecting im Kontext von neuen sozialen Medien

Im Zeitalter von Facebook und Twitter kann sich nicht nur ein Katzen-Video, sondern auch eine Unterschriftensammlung in einem E-Collecting-System viral verbreiten. Dies aufgrund von Small-World-Netzwerken, die sich dadurch auszeichnen, dass Personen im Netzwerk zwar weitem gestreut sind, sich aber lokal stark verdichten und somit fast jeden anderen Punkt im Netzwerk über relativ kurze Wege erreichen können (siehe bereits Watts/Strogatz 1998). Diese Eigenschaft lässt sich erzeugen, indem ein paar wenige, weitreichende Verbindungen zwischen lokal dichteren Clustern platziert werden. Online-Medien, aber insbesondere neue soziale Medien, eignen sich besonders gut dazu.

Mit der wachsenden Bedeutung von neuen sozialen Medien lohnt es sich für Initiantinnen und Initianten einer E-Collecting-Kampagne deshalb, auf Emotionen, Empörung und niedere Instinkte zu setzen. Aus ihrer Sicht ist eine Skandalisierung erstrebenswert, um so an möglichst viele Personen heranzukommen, welche die Verbindung zu entfernteren Clustern im Netzwerk herstellen können. Welche Begehren erfolgreich sind, hängt dabei auch davon ab, bei welchen Personen eine Initiative startet oder von wem sie in sozialen Medien weiterempfohlen wird.

Die finnische Initiative vom 17. August 2013 gegen Alkohol am Steuer ist ein gutes Beispiel. Sie hat gezeigt, dass eine E-Collecting-Kampagne nach monatelangem Dümpeln auf einem Niveau von 20 000 Unterschriften dank Abdeckung des Themas in der Sensationspresse innerhalb von wenigen Tagen den Sprung über die 50 000er-Grenze schaffen kann.⁸

Wir sollten deshalb davon ausgehen, dass es E-Collecting-Kampagnen dank des Netzwerk-Effekts auch schaffen würden, für eine Volksinitiative ein Mehrfaches an Unterschriften in einer deutlich kürzeren Frist zu sammeln.

4 Potenzielle Auswirkungen auf die direkte Demokratie

4.1 Substanzielle Erleichterung der Sammlung von Unterstützungsbekundungen

4.1.1 Einleitung

Die Erfahrungen in anderen Staaten mit E-Collecting lassen erwarten, dass eine Vereinfachung des «Unterschriftensammelns» durch ein benutzerfreundliches System des E-Collecting das Verfahren der direkten Demokratie in der Schweiz radikal verändern würde. Es ist namentlich davon auszugehen, dass die heutigen Voraussetzungen für das Zustandekommen von Volksreferenden und Volksinitiativen ihre Wirkung verfehlten (vgl. auch Hehli 2015).

Das Stimmvolk als Adressat einer Initiative ist im Gegensatz zum Parlament in Finnland oder in Lettland nicht arbeitsteilig organisiert. Parlamente oder Regierungen weisen als Institutionen im Gegensatz zum Stimmvolk einen hohen

LeGes 2017/3 S. 531, 539

⁸ Präsentation von Joonas Pekkanen, Mitbegründer von Avoin Ministeriö (Mitteilung per E-Mail, 15.04.2015).

Organisationsgrad auf. Sie können auf ein Kommissionssystem oder eine nach Fachgebieten ausdifferenzierte Verwaltung zurückgreifen und so auch eine relativ hohe Anzahl an Begehren abarbeiten. In einer direkten Demokratie wie in der Schweiz besteht die Gefahr, dass die Anzahl Referenden und Volksinitiativen wegen der Unterstützung durch ein E-Collecting-System die Öffentlichkeit an die Grenze des Zumutbaren bringt.

Die Sammlung von 150 000 Unterzeichnungen innert knapp dreier Tage in den Niederlanden würde auf das kleinere Schweizer Elektorat übertragen ungefähr der Zahl von 60 000 Unterstützungsbekundungen entsprechen; das Zustandekommen einer eidgenössischen Volksinitiative innerhalb nur einer Woche erscheint als realistisches Szenario. Tatsächlich käme die Einführung von E-Collecting mit der substanziellen Erleichterung der Sammlung von Unterstützungsbekundungen einer Relativierung der bestehenden Unterstützungsquoten gleich, was auf eine materielle Verfassungsänderung hinausliefe. Neben den Bedenken in Bezug auf die Auswirkungen auf das politische System wirft die Einführung von E-Collecting damit auch rechtliche Fragen auf.

4.1.2 Synergien von E-Government und E-Collecting

Es erscheint naheliegend, E-Collecting im Rahmen anderer E-Government-Lösungen einzuführen.⁹ Eine solche Kombination könnte eine qualitativ neue Dimension direkter Demokratie bedeuten: Auf der staatlichen E-Government-Plattform könnten demnach nicht nur die Steuern und andere administrative Belange mit Staatsstellen abgewickelt, sondern auch die hängigen Referendums- und Initiativbegehren unterstützt werden. Die eingeloggt und dadurch identifizierten Stimmberechtigten könnten ihre Unterstützung mit einem Klick kundtun. Es wäre ihnen daher möglich, die verschiedenen hängigen Begehren innert kürzester Zeit und in grosser Zahl zu unterstützen, was zu Mitnahme-Effekten führen dürfte.¹⁰ Möglich wären auch staatlich zertifizierte private Plattformen wie die erwähnte finnische Avoin Ministeriö, welche die Referendums- und Volksinitiativbegehren zur elektronischen Unterstützung sammeln. E-Collecting würde es auch ermöglichen, die Behördenprozesse der Bescheinigung der Unterschriften durch die Gemeinden und die Überprüfung durch die Bundeskanzlei weitgehend zu automatisieren.

So naheliegend solche Lösungen aus Sicht der Stimmberechtigten im Vergleich zu selbstständigen E-Collecting-Lösungen wären, sie würden die Diskrepanz zwischen E-Collecting und der herkömmlichen Unterschriftensammlung noch verstärken – womit ein Grundsatzproblem angesprochen ist.

LeGes 2017/3 S. 531, 540

4.1.3 Problem der Koexistenz von Unterschriftensammlung und E-Collecting

Die geltenden Voraussetzungen für das Zustandekommen von Volksinitiativen und -referenden prägen diese Instrumente und haben sich bewährt (vgl. Ziff. 2.1). Die Einführung von E-Collecting droht das austarierte Gefüge durch die zu erwartende substanziell erleichterte Sammlung von Unterstützungsbekundungen aufzuheben (vgl.

⁹ Vgl. bereits das Postulat Andreas Gross (99.3321), in dem als Ausgleich für die zunehmend schwieriger gewordene Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und Referenden gefordert wurde, dass die Bundeskanzlei die laufenden Volksbegehren auf einer eigenen Website anbieten soll (BBl 2001 6401, 6417).

¹⁰ Empirische Studien über das E-Petitions-System des Deutschen Bundestags haben solche Mitnahme-Effekte nachweisen können; wer sich für eine E-Petition interessiert und sich auf das Portal begibt, unterstützt gleich auch noch ein paar weitere (Jungherr/Jürgens 2010). Es erscheint daher unwahrscheinlich, dass sich E-Collecting-Kampagnen dereinst kannibalisieren würden.

Flückiger 2003, 118; auch der Bericht über den Vote électronique, BBl 2002 645, 656 f., nannte eine Entwertung der bestehenden direktdemokratischen Instrumente als mögliche Folge der Einführung von E-Collecting). Eine radikale Umstellung auf E-Collecting anstelle der herkömmlichen Form von Unterschriftensammlung ist daher nicht zu empfehlen. Doch könnten E-Collecting und die herkömmliche Unterschriftensammlung nebeneinander bestehen?

Zu denken wäre an eine Regelung, die beide Sammlungsarten gleichzeitig zuliesse, aber für das E-Collecting im Gegensatz zur herkömmlichen Unterschriftensammlung strengere Voraussetzungen an das Zustandekommen eines Begehrens stellte (kürzere Sammelfristen und/oder höhere Unterstützungsquoren).¹¹ Es erschiene bereits wenig sinnvoll, für ein Begehren unterschiedliche Sammelfristen je nach Sammlungsart festzulegen. Aus juristischer Sicht bedenklich wäre, dass durch die unterschiedlichen Unterstützungsquoren eine elektronisch abgegebene Stimme ein geringeres Gewicht als eine auf Papier hätte. Nur die Freiwilligkeit der Wahl des Mittels durch die einzelne unterzeichnende Person könnte dies im Lichte der Stimmrechtsgleichheit (BV Art. 34) überhaupt als zulässig erscheinen lassen. Auszuschliessen wäre, dass jemand sowohl elektronisch als auch handschriftlich seine Unterstützung bekundet (Einmaligkeit der Stimmabgabe, vgl. VPR Art. 27b Bst. a Ziff. 2). Geregelt werden müsste, wie die elektronischen mit den übrigen Unterstützungsbekundungen zusammenzuzählen wären, wenn sie ihr jeweiliges Unterstützungsquorum für sich verfehlten. Schwierig erschiene auch die Festlegung der Sammelfrist und des Unterstützungsquorums für E-Collecting; die Gefahr bestünde, dass das direktdemokratische Verfahren durch zu tiefe Hürden für das E-Collecting unterwandert würde.

Wesentlich unproblematischer wären Zwitterlösungen (Fixanteilslösungen), die einen festen Anteil an der einzureichenden Summe von Unterstützungsbekundungen in elektronischer und in handschriftlicher Form verlangten – ohne tiefgreifende Änderungen der Sammelfrist oder des Unterstützungsquorums. Für eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung könnten beispielsweise 80 000 statt 100 000 handschriftliche Unterzeichnungen, dafür aber zusätzliche 40 000 elektronische Unterstützungsbekundungen innert der heute vorgesehenen Sammelfrist von 18 Monaten verlangt werden. Auch bei einer solchen Fixanteilslösung wäre die Einmaligkeit der Stimmabgabe sicherzustellen. Diese Fixanteilslösungen würden eine schrittweise Einführung von E-Collecting er-

LeGes 2017/3 S. 531, 541

möglichen und die davon ausgehende Gefahr für das politische System kontrollierbar machen. Auf diese Weise könnten mit E-Collecting Erfahrungen gemacht und die Voraussetzungen an das Zustandekommen entsprechend angepasst werden.

Die unterschiedliche Gewichtung von Unterstützungsbekundungen sowie ein unterschiedliches Unterstützungsquorum je nach ihrer Form würden bedingen, dass eine solche bei den Regelungen über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Volksreferendums festgelegt wäre. Angesichts der zentralen Bedeutung des Unterstützungsquorums für die Volksrechte verlangen diese eine Grundlage in der Verfassung; entsprechend würden ihre unterschiedliche Gewichtung wie auch ihre Anpassung eine Verfassungsänderung voraussetzen. Das Anpassungsverfahren wäre entsprechend schwerfällig, würde jedoch auch eine breite demokratische Abstützung sicherstellen.

¹¹ In der Lehre werden zum Teil auch weitergehende Änderungen erwogen. So schlägt etwa Braun (2006, 217) eine Herabsetzung sowohl des Unterstützungsquorums als auch der Sammelfrist für eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung auf 20 000 Unterstützungen innert 14 Tagen vor. Eine kurze Sammelfrist für E-Collecting wird häufig mit Sicherheitserwägungen begründet. Diesbezüglich ist anzumerken, dass auch ein zweiwöchiges Zeitfenster für eine elektronische Manipulation eine tiefe Hürde bedeuten würde.

Dem Zweck der Einführung von E-Collecting widersprächen zudem Erschwernisse des E-Collecting, um dessen Attraktivität auf das Niveau der heutigen Sammlungsform herabzusetzen.

4.2 Neue politische Akteure

Das Beispiel der Niederlande mit GeenPeil (Ziff. 3.1) führt vor Augen, dass in einer direkten Demokratie mit E-Collecting, das durch Verlinkung mit externen Websites durchgeführt werden kann, neue politische Akteure massgebenden Einfluss erhalten könnten. Es sind nicht die Parteien, die innert kurzer Zeit elektronische Unterstützungsbekundungen zu sammeln im Stande wären, sondern typischerweise Websites mit vielen Besucherinnen und Besuchern. Das sind oft Newsportale von grossen Medienhäusern oder auch Fernsehsendungen mit starker Online-Präsenz. Es wäre nicht abwegig, in der Schweiz auf einem Online-Portal – wie «autoscout24» mit über 12 Millionen Seitenaufrufen in einem Monat – Unterstützungen für oder gegen ein Verkehrsanliegen zu sammeln.

In einer direkten Demokratie mit einer solchen Form von E-Collecting gehörten Internet-Portale mit hohen Besucherzahlen zu den neuen, politisch einflussreichen Akteuren. Die traditionellen politischen Akteure riskierten, was Unterschriftensammlungen angeht, zu einem gewissen Grad obsolet zu werden. Zudem gilt es zu bedenken, dass grosse Internet-Portale je länger je weniger national kontrollierbar und finanziert sind. E-Collecting könnte daher je nach Umsetzung geradezu eine Einladung für nicht in der Schweiz beheimatete Internet-Portale und dahinterstehende Interessen darstellen, Einfluss auf die nationale Politik zu nehmen.

LeGes 2017/3 S. 531, 542

4.3 Rollenverteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Die Einführung eines staatlich organisierten E-Collecting würde hingegen zu einer Verschiebung der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft führen; das Sammeln von Unterstützungsbekundungen fände nicht mehr in der gesellschaftlichen, sondern in der staatlichen Sphäre statt (vgl. Auer 2016, 373 f. und 485 – 489; Bisaz 2013). Ein Problem könnte daraus erwachsen, dass das Initiativkomitee beim E-Collecting keine Hoheit mehr über die «Unterschriftensammlung» besässe; es müsste darauf vertrauen, dass das E-Collecting-System korrekt funktioniert. Die Personen, deren Unterstützungsbekundungen per E-Collecting gesammelt wurden, sollten eine Bestätigung erhalten, dass ihre Stimme gezählt wurde. Das Referendums- oder das Initiativkomitee sollte, allenfalls durch Zwischenschaltung einer unabhängigen Drittinstanz, über den (korrekten) Verlauf der Sammlung informiert werden und allfällig verdächtige Entwicklungen von einer unabhängigen Drittinstanz überprüfen lassen können.

5 Ausblick

E-Collecting dürfte sich viel einschneidender auf das politische System auswirken, als bisher erwartet wurde. Die Herausforderung besteht darin, E-Collecting einzuführen, ohne die über eine sehr lange Zeit gewachsenen direktdemokratischen Verfahren zu unterminieren. Die Unterschriftensammlung im herkömmlichen Verfahren hat nicht ohne Grund wenige Freunde. Wird die herkömmliche Unterschriftensammlung durch E-Collecting ersetzt oder unterwandert, könnte das für das politische System der Schweiz jedoch ernsthafte Konsequenzen zeitigen.

Die verfassungsrechtlich festgelegten Voraussetzungen für das Zustandekommen von Initiativ- und Referendumsbegehren gründen auf den empirischen Erfahrungen mit der herkömmlichen Unterschriftensammlung. Diese Voraussetzungen sind integraler

Bestandteil der jeweiligen direktdemokratischen Instrumente. Der Wandel – der Gesellschaft, der Gewohnheiten, der Technik – ist ein Stück weit in solchen Regelungen einkalkuliert. Die ersten empirischen Erfahrungen mit E-Collecting in anderen Staaten lassen nun aber erwarten, dass das E-Collecting einen überaus tiefgreifenden Wandel mit sich brächte. Angesichts seiner massiven Erleichterungen würde E-Collecting nicht bloss die Sammelart, sondern auch die direktdemokratischen Instrumente selbst verändern. Es erscheint uns deshalb unzulässig, E-Collecting unter die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur herkömmlichen Unterschriftensammlung zu subsumieren. Materiell käme die Einführung von E-Collecting vielmehr einer Verfassungsänderung gleich. Unserer Ansicht nach würde sie daher auch formell eine Änderung der Bundesverfassung respektive der Kantonsverfassungen er-

LeGes 2017/3 S. 531, 543

fordern. Sehr zu empfehlen wäre, die Voraussetzungen für das Zustandekommen nach Sammelart zu differenzieren. Neben der Frage der technischen Anforderungen an das E-Collecting (vgl. VPR Art. 27q) wäre insbesondere zu diskutieren, mit welchen Anforderungen, in welchem Ausmass und bei welchen Instrumenten dieses eingeführt werden soll.

Die eindrückliche Zahl elektronischer Unterstützungsbekundungen, die in den Niederlanden innert sehr kurzer Frist gesammelt wurden, mahnt zu vorsichtigen Lösungen. Bei bestehenden direktdemokratischen Instrumenten erscheint uns E-Collecting nur in Fixanteilslösungen vertretbar, in denen ein fester und vorerst bloss geringer Anteil der einzureichenden Unterstützungsbekundungen in elektronischer Form einzureichen wäre.

Daneben stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber nicht besondere, rein digitale direktdemokratische Instrumente einführen könnte. Angesichts ihrer durchgezogenen Bilanz und kontrollierbaren Wirksamkeit käme als Versuchsinstrument namentlich die Volksmotion in Frage (vgl. auch die Stellungnahme Serdült in Hehli 2015). Mit einer elektronischen Volksmotion könnte ein Komitee einen ausgearbeiteten Entwurf oder eine allgemeine Anregung ins Parlament einbringen, die vom Parlament wie eine Motion zu behandeln wäre. Für uns zeigt der Fall Finnland, dass mithilfe von E-Collecting ein direktdemokratisches Instrument (wie eine elektronische Volksmotion) der heutigen Zeit angepasst eingeführt werden kann. Durch die Koppelung an das Kommissionssystem und den parlamentarischen Prozess insgesamt ist dieses Instrument konsequenter als eine E-Petitionen und auch in grösserer Zahl vom politischen System gut zu verkraften.

Beide Ansätze – Fixanteilslösung bei den Sammelarten und elektronische Volksmotion – würden es erlauben, unter überblickbarem Risiko Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln. Es wäre wünschenswert und entspräche einem bewährten helvetischen Vorgehen, wenn Kantone erste Erfahrungen mit Formen des E-Collecting sammeln.

Corsin Bisaz, Dr. iur. & lic. phil. (Politikwissenschaft), wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich, E-Mail: corsin.bisaz@zda.uzh.ch

Uwe Serdült, Prof. Dr. (Politikwissenschaft), College of Information Science and Engineering, Ritsumeikan University, Japan, sowie wissenschaftlicher Projektmitarbeiter, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich, E-Mail: uwe.serdult@zda.uzh.ch

LeGes 2017/3 S. 531, 544

Literaturverzeichnis

Albrecht, Christoph, 2003, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen: Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren. Dissertation Universität St. Gallen, 2002. Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 19, St. Gallen.

- Auer, Andreas, 2016, Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern.
- Bisaz, Corsin, 2013, Das Initiativkomitee, in: Good, Andrea/Platipodis, Bettina (Hrsg.) Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern, 135 – 148.
- Bisaz, Corsin, 2015, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht, *Aktuelle Juristische Praxis* (AJP), 293 – 302.
- Braun, Nadja, 2006, Stimmgeheimnis: Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts. Dissertation Universität Bern, 2005. Abhandlungen zum schweizerischen Recht. Neue Folge, Band 718, Bern.
- Braun Binder, Nadja, 2014, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-collecting), *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (ZSR) 133 I, 539 – 557.
- Christensen, Henrik Serup/Karjalainen, Maija/Nurminen, Laura, 2015, Does crowdsourcing legislation increase political legitimacy? The case of *Avoim Ministeriö* in Finland, *Policy and Internet* 7, 25 – 45.
- Cristensen, Henrik Serup/Jäske, Maija/Setälä, Maija/Laitinen, Elias, 2017, The Finnish Citizens' Initiative: Towards inclusive agenda-setting?, *Scandinavian Political Studies* 40, 411–433.
- Flückiger, Alexandre, 2003, Voter, élire et signer par Internet: Le droit expérimental à l'épreuve de la sécurité. In: Muralt Müller, Hanna/Auer, Andreas/Koller, Thomas, *E-Voting*, Bern, 107–170.
- Germann, Micha/Serdült, Uwe, 2017, Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland, *Electoral Studies* 47, 1 – 12.
- Glaser, Andreas, 2015, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (ZSR) 134 II, 259 – 333.
- Graf, Daniel, 2017, Bundesrat sagt Nein zu E-Collecting. Braucht es jetzt eine Volksinitiative für digitale Demokratie?, GRAFMIX: Blog von Daniel Graf, 5. April 2017. <https://danielgraf.blog/2017/04/05/bundesrat-sagt-nein-zu-e-collecting-braucht-es-jetzt-eine-volksinitiative-fuer-digitale-demokratie/> (20.06.2017).
- Hehli, Simon, 2015, Klick-Demokratie am Horizont, NZZ, 27. Mai 2015.
- Jungherr, Andreas/Jürgens, Pascal, 2010, The political click: Political participation through e-petitions in Germany, *Policy & Internet* 2, 131–165.
- Langer, Lorenz, 2014, Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen, *Aktuelle Juristische Praxis* (AJP), 820 – 833.
- Mendez, Fernando/Serdült, Uwe, 2014, From initial idea to piecemeal implementation: Switzerland's first decade of Internet voting reviewed, in: Zissis, Dimitrios/Lekkas, Dimitrios (eds.), *Design, Development, and Use of Secure Electronic Voting Systems*. Hershey PA, 115 – 127.
- Perriard, Barbara (2012) Das Stimmvolk hat das letzte Wort, *LeGes*, 151 – 158.
- Seo, Hyeon Su (2017) Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland. Acta Universitatis Tamperensis 2264. Diss. Tampere.
- Serdült, Uwe/McArdle, Michele/Milic, Thomas/Wheatley, Jonathan, 2016, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice, *Electoral Expert Review*, Special Edition 2016, 79 – 92.
- Serdült, Uwe/Mendez, Fernando/Harris, Maya/Seo, Hyeon Su, 2016a, Scaling Up Democracy with E-Collection?, in: Edelmann, Noella/Parycek, Peter (eds.), *CeDem 2016 Conference for E-Democracy and Open Government*, 18 – 20 May 2016, Danube University Krems, Austria, 25 – 31.

Setälä, Maija/Schiller, Theo (eds.), 2012, Citizens' initiatives in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens. Challenges to democracy in the 21st century series, Basingstoke.

Watts, Duncan J./Strogatz, Steven H., 1998, Collective dynamics of 'small-world' networks, *Nature* 393, 4 June 1998, 440 – 442.

LeGes 2017/3 S. 531, 545

Résumé

Si les signatures étaient recueillies par voie numérique en Suisse, quels seraient les défis à relever? Cette question sera de plus en plus brûlante, même si le Conseil fédéral a décidé, jusqu'à nouvel avis, de traiter le sujet du e-collecting après celui du vote électronique. Contrairement à la discussion actuelle, nous considérons que ce n'est pas le e-voting, mais bien le e-collecting qui constitue une révolution dans la démocratie directe. Appliqué au référendum et à l'initiative populaire, ce dernier entraînerait des risques pour le système politique. Mais il existe des solutions.